

УДК 338.26.015:336.144:65.012.8

Барышева**Галина Анзельмовна,**

доктор экономических наук, профессор кафедры экономики Школы инженерного предпринимательства Национального исследовательского Томского политехнического университета, Россия, 634050, г. Томск, пр. Ленина, 30.
E-mail: ganb@tpu.ru

Громова Анна Сергеевна,

старший преподаватель кафедры экономики Школы инженерного предпринимательства Национального исследовательского Томского политехнического университета, Россия, 634050, г. Томск, пр. Ленина, 30.
E-mail: asg@tpu.ru

ДОЛГОСРОЧНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ЕГО РОЛЬ В КАЧЕСТВЕ ИНСТРУМЕНТА ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЮДЖЕТНО-ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ЭКОНОМИКИ

LONG-TERM PLANNING AND ITS ROLE AS A TOOL OF FISCAL SECURITY OF THE ECONOMY

Г.А. Барышева, А.С. Громова

G.A. Barysheva, A.S. Gromova

Томский политехнический университет, Россия

Tomsk Polytechnic University, Russia

E-mail: ganb@tpu.ru

Актуальность исследования определяется тем, что обеспечение бюджетно-финансовой безопасности в России связано с проведением исполнительными органами государственной власти бюджетно-финансового планирования, основанного на принципах законности, плановости и открытости, прописанных в Бюджетном кодексе РФ. Все это рождает острую необходимость принятия базового документа (Долгосрочной бюджетной стратегии). **Цель работы:** провести анализ бюджетно-финансового планирования в его историческом, межстрановом и правовом аспектах, дать характеристику современного состояния бюджетно-финансового планирования в России. **Методы исследования:** моделирование, обобщение зарубежного опыта использования долгосрочного планирования, сопоставление и контент-анализ, который позволил выявить принципы долгосрочного планирования в бюджетной сфере, а

также острую необходимость принятия Долгосрочной бюджетной стратегии на современном этапе в России. **Результаты.** Проведенное исследование отражает генезис бюджетного планирования в России в 1917–2017 гг. Анализ применения такого планирования в развитых странах (США, Германия, Великобритания, Франция и др.) определил основные принципы, которые могут быть заложены в основу Долгосрочной бюджетной стратегии в России на федеральном и региональном уровнях. Как основной базовый документ бюджетно-финансового планирования текущего периода утвержденная Долгосрочная бюджетная стратегия позволит предопределить результаты долгосрочного развития и обеспечить достаточный уровень экономической безопасности бюджетно-финансовой сферы.

Ключевые слова: бюджетно-финансовое планирование, Долгосрочная бюджетная стратегия, экономическая безопасность, инструмент обеспечения безопасности, стратегическое планирование.

The relevance of this research is determined by the fact that ensuring fiscal security in Russia is connected with the Executive bodies of state power, budget and financial planning based on the principles of legality, planning and openness spelled out in the Budget code of the Russian Federation. All this creates an urgent need of adoption of the core document (Long-term budget strategy). **The aim** of the work is to analyze the budget and financial planning in its historical, interstate and legal aspects, State of fiscal planning in Russia. **Research methods:** modeling, generalization of foreign experience in using long-term planning. Comparison and content analysis, which allowed revealing the principles of long-term planning in the budgetary sphere and urgent need to adopt a Long-term budget strategy at the present stage in Russia. **Results.** The study reflects the Genesis of budget planning in Russia in 1917–2017. Analysis of application of such planning in developed countries (USA, Germany, UK, France, etc.) helped identify basic principles that can be the base of Long-term budget strategy in Russia at Federal and regional levels. The approved Long-term budget strate-

gy, as the base document for budget and financial planning of the current period, will enable to predetermine the outcome of long-term development and to ensure a sufficient level of economic security fiscal sphere.

Key words: *budgetary and financial planning, long-term budget strategy, economic security, security tool, strategic planning.*

Актуальность долгосрочного планирования и долгосрочного развития была усилена принятием основного стратегического документа. Утвержденная 31.12.2015 Президентом РФ Стратегия национальной безопасности определила направления укрепления национальных интересов, а национальная безопасность и устойчивое развитие связывается в ней с долгосрочными планами и долгосрочной стратегией [1].

Являясь базовым документом стратегического планирования, Стратегия призвана обеспечить «устойчивое развитие страны на долгосрочную перспективу» [1]. Несмотря на то, что долгосрочный период предполагает планирование на срок более 15 лет, документ заменил предыдущую редакцию Стратегии, принятую в 12.05.2009 и предполагавшую осуществление стратегического планирования до 2020 года [2]. Необходимость обновления стратегии национальной безопасности, по мнению ряда экспертов, связано с появлением новых вызовов и угроз [3]. Изменены и национальные приоритеты, среди которых следует отметить поддержание стратегической стабильности на долгосрочную перспективу. Именно это дает нам право говорить о том, что долгосрочное планирование должно занять достойное место среди актуальных инструментов обеспечения стабильности и безопасности социально-экономического развития. Федеральные законы от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» и от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» не потеряли своей актуальности и составляют правовую основу Стратегии национальной безопасности наряду с Конституцией РФ. Плановая основа Стратегии национальной безопасности – база для разработки, исполнения документов стратегического планирования и прогнозирования в области обеспечения экономической безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации, в том числе Долгосрочной бюджетной стратегии.

Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации (в части долгосрочного бюджетного планирования) и признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» было реализовано нормативно-правовое регулирование долгосрочного бюджетно-финансового планирования, установку на которую дал Президент РФ в Бюджетном послании 2014–2016 гг. Такое нормативное положение стало фундаментом, многолетней основой устойчивой безопасности в бюджетно-финансовой сфере.

Основная задача долгосрочного бюджетного планирования состоит в увязке проводимой бюджетно-финансовой политики [4] с целями кратко- и среднесрочного периода. Долгосрочные цели по созданию долгосрочного устойчивого роста экономики и повышению уровня и качества жизни населения легли в основу проводимой бюджетно-финансовой политики через такой инструмент, как долгосрочное бюджетное планирование [5] путем формирования бюджетного прогноза на долгосрочный период. Он принимается в виде нормативного акта и содержит прогноз характеристик показателей бюджета и принципы, создающие основу долгосрочной бюджетно-финансовой политики. Согласно ст. 170 БКРФ такие бюджетные стратегии должны формироваться на всех уровнях (не менее чем на 12 лет для федерального и регионального уровней, а также не

менее чем на 6 лет для местного уровня). Это инструмент, обеспечивающий безопасное проведение бюджетно-финансовой политики в РФ, содержащий в себе характеристики бюджетных параметров и направления долгосрочной бюджетно-финансовой политики. Необходимость полноценного использования и укоренения данных документов в РФ не вызывает сомнения, долгосрочное планирование выявляет приоритетные задачи, опирается на имеющиеся источники и дает оценку возможностям реализации, а также более эффективно применяет программно-целевые методы управления. Применяемые до долгосрочного планирования методы индексирования тенденций предыдущих годов, использование таких индикаторов, которые были скорректированы от предыдущего периода при построении планов и разработке бюджетов, а также ориентация на текущие потребности без постановки и достижения долгосрочных целей показывает, насколько опасно такое проведение бюджетно-финансовой политики.

Необходимость постановки долгосрочных целей, а также составление текущих планов в соответствии с долгосрочными планами и прогнозами отражает мировой опыт, представленный в табл. 1.

Таблица 1. Международный опыт бюджетно-финансового планирования

Орган управления страны	Долгосрочные планы	Основные принципы, обеспечивающие бюджетно-финансовую безопасность
Бюджетное Управление Конгресса Соединенных Штатов Америки	The Budget and Economic Outlook (10 years) Long-Term Budget Outlook	– долгосрочный период планирования 25 лет, 50 лет; – расчет прогнозных параметров до 75 лет; – содержание: сбалансированность, государственный долг, доходы и расходы бюджета на 10 лет
Европейская Комиссия	Stability and Growth Pact, SGP Stability Programs Convergence Programs [6]	– долгосрочные прогнозы лежат в основе краткосрочной и долгосрочной бюджетно-финансовой политики; – корректирование целей раз в 3 года; – «no-policy change»
Бундестаг Германии	Программа стабильности Германии [7]	– долгосрочный анализ стабильности параметров бюджетно-финансовой безопасности
Правительство Великобритании	Программа конвергенции	– долгосрочный перечень целей, рисков и опасностей бюджетно-финансовой системы
<u>Правительство Франции</u>	Программа стабильности Франции [8]	– стратегические направления долгосрочного развития; – мониторинг и сопоставление основных показателей экономического развития и бюджетно-финансовой политики с Программой предыдущего периода, выяснение причин отклонения от Программы и прогноза Еврокомиссии
<u>Правительство Польши</u>	Программа конвергенции [9]	– долгосрочные параметры сбалансированности; – основные риски экономической и бюджетно-финансовой устойчивости страны
Центральное правительство Австралии	Intergenerational Report (Доклад о долгосрочном развитии)	– список долгосрочных рисков и опасностей Австралии до 2050 г.; – цели долгосрочного стратегического развития; – оценка чувствительности бюджетно-финансовой безопасности к долгосрочным изменениям в экономике страны

Опыт зарубежного долгосрочного планирования, представленный в табл. 1, показывает обязательную постановку долгосрочных целей, наличие долгосрочных стратегических документов, в основу которых заложены параметры и индикаторы развития,

относительно которых происходит постоянная корректировка текущих задач. Рассмотрим далее, как эволюционировало бюджетное планирование в России.

Таблица 2. Генезис бюджетного планирования в России

Период	Тип и характер долгосрочного бюджетного планирования	Основные документы бюджетного планирования	Основные принципы, обеспечивающие бюджетно-финансовую безопасность
Социалистическая экономика (СССР)	Государственный Бюджет СССР	Утвержденные планы бюджетно-финансовой политики на 5 лет [10]	<ul style="list-style-type: none"> – директивная плановая основа, имеющая исключительно императивный характер; – ориентация расходов бюджета на производственный сектор; – связь доходов и расходов, их взаимозависимый характер; – отсутствие дефицита
Россия в переходный период 1990–1999 гг.	Отсутствие долгосрочного и среднесрочного планирования, однолетний бюджет	ФЗ № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (20.07.95). Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10.10.91 г. № 1734-1. ФЗ «О федеральном бюджете на 1991 год», ФЗ «О федеральном бюджете на 1992 год»... ФЗ «О федеральном бюджете на 1999 год».	<ul style="list-style-type: none"> – определена система государственных прогнозов социально-экономического развития РФ; – установлены основные принципы кратко-, средне- и долгосрочного прогнозирования социально-экономического развития РФ; – «минимальный бюджет» определяет самостоятельность соответствующего консолидированного бюджета, 70 % доходов которого становятся закрепленными; – финансово-экономическая самостоятельность проведения бюджетно-финансовой политики обеспечивается через разграничение ответственности федерального, регионального и местного уровня и соответствующего разграничения расходов
2000–2007	Краткосрочное бюджетное планирование (однолетнее)	Ежегодное бюджетное послание Президента РФ ФЗ «О федеральном бюджете на 2000 год», ФЗ «О федеральном бюджете на 2001 год»... ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год». Бюджетный кодекс РФ	<ul style="list-style-type: none"> – пути развития, цели и задачи на кратко- и среднесрочную перспективу закладывались ежегодно Посланием Президента, в нем же ежегодно подводились итоги (контроль)
2007–2013	Среднесрочное планирование (трехлетнее)	Ежегодное бюджетное послание Президента РФ ФЗ «О федеральном бюджете на текущий год и плановый период». Разработанные и принятые Минфином РФ «Основные направления бюджетной политики на текущий год и плановый период». Бюджетный кодекс РФ	<ul style="list-style-type: none"> – бюджетные параметры имеют трехлетнюю ориентацию; – обоснование программно-целевого подхода при осуществлении бюджетно-финансовой политики; – деление доходов на нефтегазовые и ненефтегазовые и создание резервных фондов для долгосрочного вальрирования; – контроль бюджетных расходов, программы повышения эффективности управления общественными финансами

Окончание табл. 2

2014–2015	Долгосрочное планирование	ст. 170 БКРФ Долгосрочная бюджетная стратегия. ФЗ «О федеральном бюджете на текущий год и плановый период». Разработанные и принятые Минфином РФ «Основные направления бюджетной политики на текущий год и плановый период»	– 15-летнее бюджетное планирование; – проведение бюджетного процесса в соответствии с Долгосрочной бюджетной стратегией
2016–2017	Формально (законодательно) долгосрочное планирование, фактически – кратко- и среднесрочное	ст. 170 БКРФ Долгосрочная бюджетная стратегия. ФЗ «О федеральном бюджете на текущий год». Разработанные и принятые Минфином РФ «Основные направления бюджетной политики на текущий год и плановый период»	– наличие нескольких сценариев бюджета (в т. ч. оптимистического и пессимистического); – долгосрочное управление резервными фондами для сглаживания неустойчивости внешней конъюнктуры, влияющей на нефтегазовые доходы бюджета

В табл. 2 представлены основные этапы внедрения долгосрочного бюджетного планирования, основанные на нормативно-правовых и финансово-плановых актах, а также их значение как инструмента обеспечения бюджетно-финансовой безопасности. Советская экономика до 1991 года характеризовалась единым бюджетом – Бюджетом СССР. Отсутствовал региональный и муниципальный уровень бюджета, а вместе с ним бюджетно-финансовое планирование. Бюджет принимался в соответствии с планами, рассчитанными на 5 лет, предусматривал увеличение доходов, а вместе с ними и расходов и имел тенденцию к 100%-му исполнению планов.

Бюджетно-финансовое планирование переходного периода, наоборот, характеризовалось неустойчивостью, отсутствием не только исполненных планов, но и планов как таковых, а иногда и принятых бюджетов на текущий год. Бюджетное планирование, как и бюджетная система, разделились на три уровня и стали включать федеральные, региональные и муниципальные планы и бюджеты. Переходный период не позволял строить долгосрочные бюджетные прогнозы и планы, поэтому в данный период отсутствовала долгосрочная стратегия. Среднесрочные планы имели место только для экономического прогнозирования в целом, но не для бюджетной системы.

С 2000 года бюджетно-финансовое планирование – это ежегодные акты Президента РФ в виде Бюджетных посланий (ст.170 БК РФ), основная цель которых подвести итог предыдущего года и дать задание на следующий год законодательной и исполнительной ветвям власти при разработке, утверждении и исполнении бюджета на очередной финансовый год.

Со вступления в силу с 01.01.2000 года Бюджетного кодекса РФ [11] основы бюджетного планирования закрепились в нем (раздел IV). Составление проекта бюджета предвляла разработка прогноза социально-экономического развития и подготовка сводных финансовых балансов.

Начиная с 2001 года видны предпосылки к среднесрочному планированию. Бюджетный процесс стал охватывать цикл, равный 3 годам, а Бюджетное послание Президента стало формулировать бюджетную политику не только на текущий год, но и на среднесрочную перспективу, что получило свое отражение в названии документа. Во вступительном слове Бюджетного послания 2001 года речь идет об этом: «Бюджетное послание задает стратегические и краткосрочные ориентиры бюджетной политики, согласованные с общими целями и задачами экономической политики государства, кото-

рые являются определяющими в среднесрочном бюджетном планировании и при составлении проекта федерального бюджета на очередной год» [12]. Среднесрочному бюджетному планированию уделено внимание в отдельном разделе «Стратегические направления и ориентиры». Финансовая и социальная стабильность бюджетно-финансовой политики должна была быть достигнута через «предсказуемость бюджетной политики», а федеральный бюджет – «финансовый фундамент сильного демократического государства». Ряд нормативно-правовых документов, принятых в данный период, также отражает наметившуюся тенденцию [13].

В 2007 году начался новый этап бюджетно-финансового планирования. БК РФ в новой редакции определил: «...проект федерального бюджета и проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации составляются и утверждаются сроком на три года ...» [14]. Трехлетнее бюджетное планирование основывалось на Бюджетном послании Президента РФ, прогнозе социально-экономического развития и основных направлениях бюджетной и налоговой политики [17], а прогноз социально-экономического развития разрабатывался не на финансовый год, а минимум на трехлетний период [17].

К 2008 году сформировалась необходимость «дальнейшего удлинения горизонта планирования» [18], а уже внедренный трехлетний бюджет стал «основой» для такого перехода. Долгосрочное бюджетно-финансовое планирование (более 10 лет) предполагало разработку и таких бюджетных прогнозов, которые бы включали количественную оценку безопасности бюджетно-финансовой системы, прогнозирование и сглаживание возможных бюджетных рисков.

В Концепции долгосрочного развития подчеркивается, что продолжают поиски новых подходов и моделей развития «не только на краткосрочную, но и на долгосрочную перспективу», что должно стать одним из инструментов безопасного долгосрочного бюджетно-финансового развития [19]. Она связывает обеспечение долгосрочного инновационного развития с главной ролью бюджетно-финансовой политики и безопасностью и устойчивостью бюджетной системы.

Следующим этапом при достижении цели бюджетно-финансовой безопасности через долгосрочное планирование стала постановка цели к 1 августа 2009 года разработать Долгосрочную бюджетную стратегию – 2023 [20]. Внутренними стабилизаторами безопасности в Стратегии должны были стать определение параметров бюджетной системы долгосрочного характера, целевые ориентиры, долгосрочные риски. Разработанный Проект Долгосрочной бюджетной стратегии не стал инструментом обеспечения бюджетно-финансовой безопасности, и до настоящего времени является проектом, не утвержденным и не вступившим в силу в качестве закона. Несмотря на отсутствие заявленной, разработанной и принятой долгосрочной программы – 2023 в Бюджетном послании 2010–2012 гг. декларируется «п. 9. Внедрение программно-целевого принципа бюджетного планирования», который акцентирует внимание на том, что с 2011 года предлагается рассмотреть возможность перехода к программной структуре бюджета с одновременной корректировкой классификации расходов, в основу которой могут быть положены долгосрочные целевые программы. Также основанием программно-целевого подхода стала статья 179 БК РФ Долгосрочные целевые программы, которая предусматривала с 1 января 2009 года применение данной статьи в бюджете повсеместно. Здесь прослеживается попытка перейти к долгосрочному бюджетному планированию.

На данном этапе введение среднесрочного бюджетного планирования через трехлетний бюджетный период потерпело неудачу. Первый среднесрочный бюджет 2008–2010 гг. задавал параметры, представленные в табл. 3.

Таблица 3. Параметры (сбалансированность) федерального бюджета 2008–2010 гг.

Год	Плановый финансовый результат федерального бюджета в ФЗ 2008–2010 гг.	Пересмотр планового финансового результата федерального бюджета в ФЗ 2009–2011
2008	Профицит 1 943 808 693,8 тыс. рублей	–
2009	Профицит 771 728 865,5 тыс. рублей	дефицит федерального бюджета в сумме 3 131 396 557,3 тыс. рублей
2010	Профицит 734 979 944,5 тыс. рублей	–

Из табл. 3 видно, что прогнозируемый профицит был пересмотрен в сторону дефицита из-за изменившейся ситуации, не позволившей сохранить прогнозные значения бюджета, и выполнить его в принятых параметрах. Среднесрочное планирование было приостановлено, а п. 2 утратил силу, в котором были даны общие характеристики федеральных бюджетов 2010 и 2011 гг. (ФЗ от 28 апреля 2009 г. № 76-ФЗ). Это было связано с объективными причинами, происходящими в мировой и национальной экономике, падением ВВП и снижением цен на нефть. Бюджетное послание 2013 г. четко свидетельствует о том, что «планирование мер социально-экономического развития и бюджетное планирование по-прежнему остаются недостаточно скоординированными. Не решена задача перехода к долгосрочному бюджетному планированию, не утверждена долгосрочная бюджетная стратегия...» [21].

В этот же период было принято решение завершить и принять Долгосрочную бюджетную стратегию – 2030, осуществив при этом «внедрение» основных параметров бюджета в параметры прогнозы социально-экономического развития. Сопоставимость этих показателей и должна была дать ту самую безопасность бюджетно-финансовой политики и устойчивую безопасность бюджета. Стратегия должна содержать не только ориентиры, индикаторы бюджетно-финансового развития, но и оценивать риски бюджетно-финансовой сферы на долгосрочную перспективу. В разработке стратегических индикаторов необходимо применять метод пороговых значений, не выходя за границы безопасности.

Долгосрочная бюджетная стратегия – 2030 остается в проекте закона до настоящего времени. Федеральный закон «О стратегическом планировании в РФ» № 172-ФЗ увидел свет только в 2014 году и был принят 28 июня 2014 г. Главный документ, закрепляющий правовые основы стратегического планирования бюджетно-финансовой политики, должен работать, его непринятие мешает безопасному проведению бюджетно-финансовой политики, а также подрывает основы бюджетного планирования в России на правовой основе, так как не выполняются этапы бюджетного процесса, прописанные в Бюджетном кодексе РФ.

«Бюджетная стратегия Российской Федерации представляет собой документ, включающий долгосрочный (на срок более 12 лет) прогноз основных параметров бюджетной системы Российской Федерации, факторов и условий формирования и реализации основных направлений бюджетной политики, основных параметров финансового обеспечения государственных программ Российской Федерации с учетом целей, параметров и условий социально-экономического развития Российской Федерации в долгосрочном периоде» [17]. Она должна занять достойное место в бюджетно-финансовом планировании на основе экономической безопасности.

Переход от предыдущей модели обеспечения бюджетно-финансовой политики к модели, способствующей обеспечению безопасности, представлен на рис. 1.

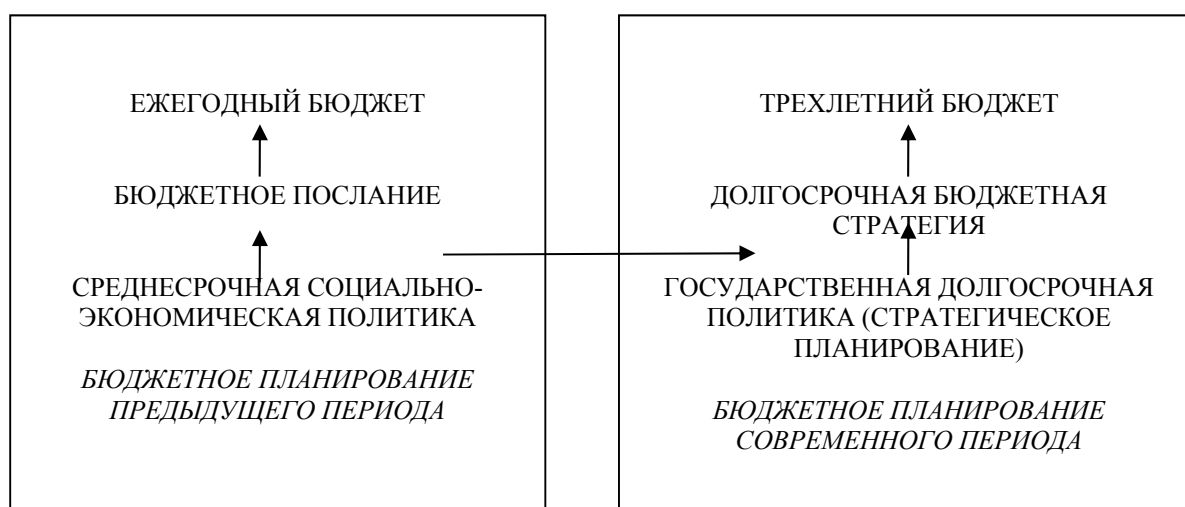


Рис. 1. Место бюджетной стратегии в современном бюджетном планировании

Переход к использованию такого инструмента, как долгосрочное бюджетное планирование (использование возможностей, позволяющих «трансформировать стратегические решения в бюджетные показатели...»), является «необходимым условием проведения бюджетной политики» [22]. Если нет стратегического планирования, то данную функцию берет на себя бюджет, а это неверно, он должен выполнять второстепенную функцию по отношению к Государственной долгосрочной стратегии, идти вслед за ней [23]. Начиная с 2015 года среди перечня документов бюджетного планирования исчезло Бюджетное послание Президента РФ, которым он определял бюджетную политику страны на очередной финансовый год и плановый период. Таким образом, исчез один механизм и ему на смену не пришел другой. На сегодняшний день единственным основанием для разработки проекта бюджета и бюджетно-финансовой политики на плановый период являются «Основные направления бюджетной политики на текущий и плановый период». Инкорпорированное Бюджетное послание Президента РФ в Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ предлагает использовать его в качестве основы разработки бюджетно-финансовой политики. В отличие от предыдущего, в нем Президент излагает свою оценку ситуации в разных сферах общественной жизни, формулирует свое видение основных направлений политики страны. Поэтому разделов, касающихся бюджетно-финансовой политики, в данном послании практически нет: отсутствует подведение итогов, нет направлений, задач. Звучит только главная цель: «целью бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов является обеспечение устойчивости бюджетной системы Российской Федерации и безусловное исполнение принятых обязательств наиболее эффективным способом» [24].

В 2016 году, временно отказавшись от трехлетнего планирования, Правительство РФ вернулось к однолетнему бюджету, объяснив это нестабильностью мировых цен на сырье и сложностью планирования, – «...сужая горизонт планирования, правительство не дает невыполнимых обещаний на будущее и снимает с себя ответственность» [25].

Для того чтобы использовать в перспективе такой эффективный инструмент, как долгосрочное планирование, в Бюджетный кодекс РФ поправки были внесены лишь относительно 2016 года. Долгосрочное бюджетно-финансовое планирование остается важным инструментом, обеспечивающим бюджетно-финансовую безопасность. С 2017 года бюджет разрабатывается на трехлетний период, среднесрочное планирова-

ние возвращено. «Принятие однолетнего бюджета (в федеральном центре и большинстве регионов – прим. ТАСС) не означает, что мы отказываемся от долгосрочного бюджетного планирования. В следующем году мы считаем необходимым возобновить на всех уровнях трехлетние бюджеты», – сообщил замминистра финансов РФ [26].

Таким образом, исходя из вышесказанного, следует определить:

1. Долгосрочное планирование является важной частью проведения бюджетно-финансовой политики в рамках законодательно установленного бюджетного процесса. Принятая Долгосрочная бюджетная стратегия станет важнейшим базовым документом бюджетно-финансовой политики и инструментом, обеспечивающим ее безопасность.

2. При принятии Долгосрочной бюджетной стратегии необходимо определить формализованную методологию осуществления бюджетного процесса. Параметры федерального бюджета должны опираться на долгосрочные индикаторы, определенные Стратегией. Поэтому в ней следует четко закрепить: периоды (краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный) и соответствующие им цели и задачи, а также стратегические риски и угрозы бюджетно-финансовой безопасности, основные параметры и индикаторы долгосрочного развития, не превышающие пороговых значений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31 декабря 2015 № 683. (с изм. и доп.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669 (дата обращения: 25.10.2017).
2. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: указ Президента РФ от 12 мая 2009 № 537 (с изм. и доп.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_87685/ (дата обращения: 25.10.2017).
3. Аникин В.И., Сурма И.В. Национальная безопасность России: новые подходы в меняющемся мире // Вопросы безопасности. – 2016. – № 3. – С. 1–18. URL: http://e-notabene.ru/nb/article_19019.html (дата обращения: 25.10.2017).
4. Gromova A.S., Shaftelskaya N.V. Social Well-being as a Criterion of Fiscal Policy Efficiency // The European Proceedings of Social & Behavioural Sciences (EpSBS). – 2017. – V. 19: Lifelong Wellbeing in the World (WELLSO 2016). – P. 230–234.
5. Климанов В.В., Михайлова А.А. О формировании бюджетной стратегии на региональном и муниципальном уровне // Финансы. – 2011. – № 2. – С. 9–14.
6. The 2012 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010–2060). URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf (дата обращения 06.10.2017)
7. German Stability Programme 2014 Update. URL: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Brochures/2014-04-08-german-stability-programme-2014-update.html (дата обращения: 25.10.2017)
8. France Stability Programme 2014–2017. 23 April 2013. URL: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/sp2014_france_en.pdf (дата обращения: 25.10.2017)
9. Republic of Poland Convergence Programme. 2014 Update. URL: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/cp2014_poland_en.pdf (дата обращения: 25.10.2017)
10. Пятилетний план народно-хозяйственного строительства СССР. В 3-х т. Т. 1. – 3-е изд. – М.: Плановое хозяйство, 1930. – 166 с.
11. О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации: федер. закон от 09 июля 1999 № 159-ФЗ (с изм. и доп.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23652/ (дата обращения: 25.10.2017).
12. О бюджетной политике на 2001 год и на среднесрочную перспективу: бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 31 мая 2000. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=219299#0> (дата обращения: 25.10.2017).
13. О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы): распоряжение Правительства РФ от 10 июля 2001 № 910-р (с изм. и доп.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32708/ (дата обращения: 25.10.2017).

14. Об утверждении плана действий Правительства Российской Федерации по реализации в 2004 году положений Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы): распоряжение Правительства РФ от 03 января 2004 № 1-р (с изм. и доп.). URL: <https://www.lawmix.ru/pprf/19861> (дата обращения: 05.06.2017).
15. Распоряжение Правительства РФ от 20 августа 2002 № 1148-р (вместе с новой редакцией "Плана действий Правительства Российской Федерации по реализации в 2002 году основных положений программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы) и послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации", утв. распоряжением Правительства РФ от 16 марта 2002 № 314-р). URL: <https://giod.consultant.ru/documents/728039?items=1&page=15> (дата обращения: 25.10.2017).
16. О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством РФ отдельных законодательных актов РФ: федер. закон от 26 апреля 2007 № 63-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/2197.html/> (дата обращения: 25.10.2017).
17. Бюджетный кодекс РФ: федер. закон от 31 июля 1998 № 145-ФЗ (с изм. и доп.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 25.10.2017).
18. О бюджетной политике в 2008–2010 годах: бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 9 марта 2007. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66865/ (дата обращения: 25.10.2017).
19. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/ (дата обращения: 25.10.2017).
20. О бюджетной политике в 2009–2011 годах: бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 23 июня 2008. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_77936/ (дата обращения: 25.10.2017).
21. О бюджетной политике в 2014–2016 годах: бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 13 июня 2013. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_147552/ (дата обращения: 25.10.2017).
22. Комягин Д.Л. Бюджет как элемент стратегического планирования // Финансовое право. – 2012. – № 9. – С. 11–17.
23. Комягин Д.Л. Российские бюджетные реформы: из прошлого в будущее // Реформы и право. – 2014. – № 1. – С. 57–65.
24. Послание Президента РФ Федеральному собранию от 4 декабря 2014. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171774/ (дата обращения: 25.10.2017).
25. На год не загадывают. Минфин переходит на однолетнее планирование и замораживает бюджетное правило // Российская газета. URL: <http://www.rg.ru/2015/09/11/plany.html> (дата обращения: 25.10.2017).
26. Минфин: трехлетнее планирование бюджетов будет восстановлено в следующем году. URL: <http://tass.ru/ekonomika/2458987> (дата обращения: 25.10.2017).

REFERENCES

1. *O Strategii natsionalnoy besopasnosti Rossiyskoy Federatsii. Ukaz Prezidenta Rossii ot 31 dekabrya 2015 № 683* [On National Security Strategy of the Russian Federation. Decree of the President of the Russian Federation of December 31, No. 683]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669 (accessed 25 October 2017).
2. *O Strategii natsionalnoy besopasnosti Rossiyskoy Federatsii do 2020 goda. Ukaz Prezidenta Rossii ot 12.05.2009 № 537* [On the Strategy of the National Security of the Russian Federation until 2020. Decree of the President of the Russian Federation of 12.05.2009 no. 537]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_87685/ (accessed 25 October 2017).
3. Anikin V.I., Surma I.V. *Natsionalnaya besopasnost Rossii: novye podkhody v menyayushchemsya mire* [National Security of Russia: New Approaches in a Changing World]. *Voprosy besopasnosti*. 2016, no. 3, pp.1–18. Available at: http://e-notabene.ru/nb/article_19019.html (accessed 25 October 2017).
4. Gromova A.S., Shaftelskaya N.V. Social Well-being as a Criterion of Fiscal Policy Efficiency. *The European Proceedings of Social & Behavioural Sciences (EpSBS)*, 2017, vol. 19: Lifelong Wellbeing in the World (WELLSO 2016), pp. 230–234.

5. Klimanov V.V., Mikhaylova A.A. O formirovaniy byudzhetoyn strategii na regionalnom i munitsipalnom urovne [On the formation of the budget strategy at the regional and municipal level]. *Finansy*, 2011, no. 2, pp. 9–14.
6. *The 2012 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010–2060)*. Available at: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf (accessed 25.10.2017).
7. *German Stability Programme 2014 Update*. Available at: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Brochures/2014-04-08-german-stability-programme-2014-update.html (accessed 25.10.2017).
8. *France Stability Programme 2014–2017 23 April 2013*. Available at: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/sp2014_france_en.pdf (accessed 25.10.2017).
9. *Republic of Poland Convergence Programme. 2014 Update*. Available at: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/cp2014_poland_en.pdf (accessed 25.10.2017).
10. *Pyatiletniy plan narodno-khozyaystvennogo stroitelstva SSSR* [Five-year plan for the national economic construction of the USSR]. V. 3. Moscow, Planovoe khozyaystvo Publ., 1930. 166 p.
11. *O vvedenii v deystvie Byudzhetnogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii*. Federalny zakon ot 9 iyulya 1999 № 159-FZ [On the Enactment of the Budget Code of the Russian Federation. Federal Law No. 159-FZ of 09.07.1999]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23652/ (accessed 25 October 2017).
12. *O byudzhetoyn politike na 2001 god i na srednesrochnuyu perspektivu. Byudzhetnoe poslanie Prezidenta RF Federalnomu sobraniyu ot 31 maya 2000* [The Budget Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of 31.05.2000. On the Budgetary Policy for 2001 and for the Medium-Term Perspective]. Available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=219299#0> (accessed 25 October 2017).
13. *O programme sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii na srednesrochnuyu perspektivu (2002–2004 gody)*. *Rasporyazhenie Pravitelstva RF ot 10 iyulya 2001 N 910-p* [On the Program for the Social and Economic Development of the Russian Federation for the Medium-Term Perspective (2002–2004). Ordinance of the Government of the Russian Federation No. 910-r of 10.07.2001 (as amended on 06.06.2002)]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32708/ (accessed 25 October 2017).
14. *Ob utverzhdenii plana deystviy Pravitelstva RF po realizatsii v 2004 godu polozheniy programmy sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii na srednesrochnuyu perspektivu (2003–2005 gody)*. *Rasporyazhenie Pravitelstva RF ot 03.01.2004 N 1-p* [Order of the government of the Russian Federation of 03.01.2004 n 1-r. Approval of the action plan of the government of the Russian Federation to implement the provisions of the Russian federation's social-economic development program for the medium-term perspective (2003–2005)]. Available at: <https://www.lawmix.ru/pprf/19861> (accessed 5 June 2017).
15. *Rasporyazhenie Pravitelstva RF ot 20 avgusta 2002 no. 1148-r (vmeste s novoy redaktsiey «Plana deystviy Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii po realizatsii v 2002 godu osnovnykh polozheni programmy sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii na srednesrochnuyu perspektivu (2002–2004 gody) i poslaniya prezidenta Rossiyskoy Federatsii Federalnomu sobraniyu Rossiyskoy Federatsii», utv. rasporyazheniem Pravitelstva RF ot 16 marta 2002 no. 314-r)* [Government Order of the Russian Federation of 20.08.2002 n 1148-r (together with the new version of the «Action Plan of the Government of the Russian Federation for the implementation in 2002 of the main provisions of the program for socio-economic development of the Russian Federation for the medium term (2002–2004) and the President's message Russian Federation to the Federal Assembly of the Russian Federation», approved by the decree of the Government of the Russian Federation dated 16.03.2002 n 314-r)]. Available at: <https://giod.consultant.ru/documents/728039?items=1&page=15> (accessed 25 October 2017).
16. *O vnesenii izmeneniy v Byudzhetny kodeks RF v chasti regulirovaniya byudzhetnogo protsessa i privedenii v sootvetstvie s byudzhetnym zakonodatelstvom RF ot delnykh zakonodatelnykh aktov RF. Federalny zakon ot 26 aprelya 2007 no. 63-FZ* [On the introduction of amendments to the Budget Code of the Russian Federation with regard to the regulation of the budgetary process and the harmonization of certain legislative acts of the Russian Federation in accordance with the budget legislation of the Russian Federation: Fed. Law of 26.04.2007 N 63-FZ]. Available at: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/2197.html/> (accessed 25 October 2017).
17. *Byudzhetny kodeks RF. Federalny zakon ot 31 iulya 1998 no. 145-FZ* [Budget Code of the Russian Federation: fed. Law of 31.07.1998 N 145-FZ]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (accessed 25 October 2017).

18. *O byudzhetnoy politike v 2008–2010 godakh. Byudzhetnoe poslanie Prezidenta RF Federalnomu sobraniyu ot 9 marta 2007* [The budget message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly dated 9.03.2007. On the budget policy in 2008–2010]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66865/ (accessed 25 October 2017).
19. *O Kontseptsii dolgosrochnogo sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii na period do 2020 goda. Rasporyazhenie Pravitelstva RF ot 17 noyabrya 2008 № 1662-p* [On the Concept of Long-Term Social and Economic Development of the Russian Federation for the Period to 2020: Decree of the Government of the Russian Federation of November 17, 2008 N 1662-r]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/ (accessed 25 October 2017).
20. *O byudzhetnoy politike v 2009–2011 godakh. Byudzhetnoe poslanie Prezidenta RF Federalnomu sobraniyu ot 23 iyunya 2008* [Budget Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of 23.06.2008. On Budgetary Policy in 2009–2011]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_77936/ (accessed 25 October 2017).
21. *O byudzhetnoy politike v 2014–2016 godakh. Byudzhetnoe poslanie Prezidenta RF Federalnomu sobraniyu ot 13 iyunya 2013* [The budget message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of 13.06.2013. On budgetary policy in 2014–2016]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_147552/ (accessed 25 October 2017).
22. Komyagin D.L. Byudzhets kak element strategicheskogo planirovaniya [Budget as an element of strategic planning]. *Finansovoe parvo*, 2012, no. 9, pp. 11–17.
23. Komyagin D.L. Rossiyskie byudzhetnye reformy iz proshlogo v budushchee [Russian budget reforms: from the past to the future]. *Reformy i parvo*, 2014, no. 1, pp. 57–65.
24. *Poslanie Prezidenta RF Federalnomu sobraniyu ot 4 dekabrya 2014* [Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of 04.12.2014]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171774/ (accessed 25 October 2017).
25. Na god ne zagadyvayut. Minfin perekhodit na odnoletnee planirovanie i zamorazhivaet byudzhetnoe pravilo [Do not make a guess for a year. The Ministry of Finance moves to annual planning and freezes the budget rule]. *Rossiyskaya gazeta*. Available at: <http://www.rg.ru/2015/09/11/plany.html> (accessed 25 October 2017).
26. *Minfin: trekhletnee planirovanie byudzhetov budet vosstanovleno v sleduyushchem godu* [Ministry of Finance: three-year budget planning will be restored next year]. Available at: <http://tass.ru/ekonomika/2458987> (accessed 25 October 2017).

Дата поступления 27.10.2017